

МЕХАНИЗМИ НА ИЗВРШНАТА ВЛАСТ ЗА УЧЕСТВО НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ ПРИ РАЗВОЈОТ НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ – ЕВАЛУАЦИЈА И ПРЕПОРАКИ

м-р Зоран Нечев

Асоцијација за развојни иницијативи Зенит, Скопје

Александар Николов

Асоцијација за развојни иницијативи Зенит, Скопје

(декември, 2012)

ИЗВАДОК

Целта на овој документ е да ги претстави постојните механизми на извршната власт во Република Македонија за учество на засегнатите страни при развој на јавните политики на национално ниво, да даде критички осврт на нивната имплементација и препораки за нивно подобрување.

Под учество се подразбира информирање, консултирање, дијалог и партнерство со засегнатите страни. Анализите покажуваат дека нивото на системско учество на засегнатите страни во процесот на развој на јавните политики во Македонија е ниско како последица на:

- недостатоци на рамката за учество;
- несоодветното спроведување на постојните механизми;
- забрзаното темпо на креирање политики; како и
- недоволниот капацитет и интерес на засегнатите страни и на државните органи.

Иако учеството на засегнатите страни бара повеќе ресурси, време и напори во почетните стадиуми на развој на јавните политики, во подоцнежните стадиуми тоа придонесува кон креирање на поквалитетни политики и влијае врз процесите на демократизација.

Предложените алтернативни решенија во рамките на овој документ овозможуваат унапредување на постојните механизми и истовремено влијаат врз засилување на демократските аспекти на овој процес, а се движат во насока на:

- ▶ измена на рамката за учество (правни и технички решенија);
- ▶ обезбедување доследна примена и спроведување на постојните механизми;
- ▶ воведување разумна динамика на креирање на политиките; како и
- ▶ засилување на капацитетот на засегнатите страни и државните органи.

Заклучокот на овој документ нуди неколку препораки за секое од овие алтернативни решенија, а тие се проценети врз база на два критериуми – спроведливост и демократичност.

1. ВОВЕД

Целта на овој документ е да ги претстави постојните механизми за учество на засегнатите страни при развојот на јавните политики, да даде критички осврт на нивната имплементација и препораки за нивно подобрување. Понудените решенија ќе овозможат унапредување на начинот на комуникација меѓу државните органи и засегнатите страни, а истовремено ќе влијаат врз засилување на демократските аспекти на развојот на јавните политики.

Добро конципираниот, институционално поддржан и соодветно спроведен процес води кон поддршка на договорените мерки, активности и прописи од страните вклучени во самиот процес¹. Оттука, придобивките од партиципативниот метод на креирање јавни политики се заемни. Иако учеството на засегнатите страни бара повеќе ресурси, време и напори во почетните стадиуми на развој на јавните политики, тоа придонесува кон креирање поквалитетни јавни политики, унапредување на нивниот легитимитет и прифаќање, додека, пак, исклучувањето на овие страни од процесот создава демократски дефицит².

За потребите на ова истражување земени се предвид механизмите за учество на засегнатите страни на национално ниво, имплементирани од страна на органите на извршната власт на централно ниво. Притоа, под засегнати страни се подразбираат здруженија и фондации, како и физички и други правни лица кои на каков било начин можат да бидат засегнати од имплементацијата на политиките што се изготвуваат³.

Според Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, како и според Кодексот на добри практики за граѓанското учество во процесот на донесување одлуки, а во зависност од степенот на партиципативност, учеството на засегнатите страни во развојот на јавните политики опфаќа⁴:

- ▶ *Информирање*, како еднонасочно давање информации од страна на јавните власти, што подразбира дека органите директно ги информираат засегнатите страни што ги идентификувале или, пак, заинтересираните страни се информираат преку Интернет-страниците на органите, преку официјални публикации и преку други јавни документи.

- ▶ *Консултирање*, како двонасочен процес, во кој јавните власти од засегнатите страни бараат коментари, нивни гледишта и повратни информации за нивното мислење за одредена политика или аспект на политиката што е поврзана со некоја тема или настан. При иницирање на консултациите, властите обично ги информираат засегнатите страни за тековниот развој на настаните во конкретната сфера на јавната политика.
- ▶ *Дијалог*, како двонасочна комуникација, која може да биде иницирана од засегнатите страни или од јавните власти и се гради врз заеднички интереси, во врска со специфичен документ на јавната политика или некоја поширока тема што не е поврзана со тековниот развоен процес.
- ▶ *Партнерство*, како највисок степен на соработка и заемна одговорност на органите и на претставниците на засегнатите страни во секој чекор од процесот на креирање политики, тргнувајќи од поставувањето агенда, формулирањето на јавната политика, донесувањето одлуки и спроведувањето и мониторингот на политиката. Партнерството може да вклучува и делегирање специфична задача на засегнатите страни, на пример за испорака на услуги, како и партиципативни форуми и формирање тела за заедничко одлучување, вклучувајќи и распределба на ресурси.

2. МЕТОДОЛОГИЈА

За подготовка на овој документ беше направена анализа на постојните акти што го регулираат учеството на засегнатите страни во процесот на развој на јавните политики⁵, како и имплементацијата на тие механизми. Анализираниот литература⁶ покажува дека перцепцијата на легитимитетот е поврзана со ставовите на учесниците за правичноста на процесот. Оние претставници на засегнатите страни што го сметаат процесот за легитимен и во согласност со поставените правила и прописи, чувствуваат посилна посветеност за прифаќање и за промовирање на резултатите пред останатите засегнати страни, дури и во случаи кога она што е донесено не ги отсликува нивните интереси во целина. Поради малиот број истражувања направени во Македонија за методите за ефективно учество на засегнатите страни во развој на регулаторни решенија, како и нивниот ограничен опсег, може да се заклучи дека постои празнина во научната мисла што го покрива ова подрачје.

Со употреба на шест различни типа на полуструктурирани прашалници, беа спроведени четиринаесет интервјуа со претставници на: здруженија на граѓани и фондации, високообразовни институции, организации што спроведуваат меѓународни проекти на оваа тема, органи на извршната власт одговорни за процесот на креирање политики и Собранието на Република Македонија. Интервјуата беа спроведени во периодот од септември 2012 до декември 2012. Анализата на интервјуата овозможи да ги идентификуваме проблемите и потребните интервенции во политиките што го регулираат ова прашање.

Рамката за оценување на алтернативните решенија, односно препораките за унапредување на тековните политики за учество на засегнатите страни, е базирана на два критериума –спроведливост и демократичност – кои се оценуваат подолу во текстот. Спроведливоста е дефинирана како минимизирање на ризиците за спроведување на алтернативните решенија, кои произлегуваат од финансиски пречки, законски пречки, отпор кон промени, недоволни знаења и вештини⁷. Демократичноста е дефинирана како отвореност, транспарентност и учество во процесот на развој на јавни политики; обезбедувањето прецизни, ажурирани, достапни и разбирливи информации, како и други механизми за учество, би придонело и за проактивно учество на засегнатите страни⁸.

Евалуацијата на постојните практики на извршната власт за учество на засегнатите страни во овие процеси е со ограничен опфат поради тоа што:

- ▶ дел од механизмите се релативно нови и е прерано да се оценува нивната примена;
- ▶ на располагање се малку релевантни и објективно проверливи податоци, а истражувањето во добар дел се потпира на перцепциите на вклучените актери.

3. ОПИС НА ПРОБЛЕМОТ

Ниското ниво на системско учество на засегнатите страни во процесот на развој на јавни политики е директна последица на:

- ▶ недостатоците на рамката за учество;
- ▶ несоодветното спроведување на постојните механизми;
- ▶ забрзаното темпо на креирање политики; како и
- ▶ недоволниот капацитет и интерес на засегнатите страни и на државните органи.

Покрај информациите собрани преку интервјуата, кои се презентирани подолу во текстот, потврда за постоењето на овој проблем има и во последните два извештаи за напредокот на Република Македонија објавени од страна на Европската комисија (ЕК). Овие извештаи ја истакнуваат потребата од конзистентен приод кон сеопфатно учество на јавноста во процесот на донесување одлуки и воспоставување на соодветни институционални механизми за успешно имплементирање⁹. Во нив се напоменува дека и покрај обврската за консултации со засегнатите страни во рамките на *Проценката на влијанието на регулативата (ПВР)*, консултациите сè уште не се практикуваат системски¹⁰.

Во извештаите на Програмата за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето – СИГМА¹¹ за 2011 и за 2012 година се дава забелешка дека се создаваат регулативи на брз начин. Притоа се посочува ниското ниво на консултации со засегнатите страни што, пак, од друга страна, резултира со послаб квалитет на законските решенија¹².

Глобално прифатените препораки за унапредување на развојот на јавните политики упатуваат на нужноста од соодветно учество на засегнатите страни. ОЕЦД¹³ ги повикува владите на земјите-членки, но и оние на другите држави:

- ▶ да се придржуваат кон принципите на отворена влада, вклучувајќи транспарентност и учество во регулаторниот процес, за да се осигура дека регулативата му служи на јавниот интерес и се базира на легитимните потреби на оние што се заинтересирани и на оние што се засегнати со прописот. Ова вклучува обезбедување суштински можности (вклучително и онлајн) за јавноста да придонесе кон процесот на подготвување нацрт-регулаторни предлози и кон квалитетот на придружната анализа;
- ▶ да ја интегрираат ПВР во раните фази на процесот на формулирање нови регулаторни предлози. Јасно да се идентификуваат целите на политиката

и да се процени дали регулативата е потребна и како таа може да биде најефективна и ефикасна во постигнување на тие цели.

- ▶ редовно да објавуваат извештаи за резултатите на регулаторната политика и на реформските програми, како и за резултатите на јавните власти што ги применуваат прописите. Таквите извештаи, исто така, треба да содржат информации за тоа како регулаторните инструменти, какви што се: ПВР, практиките за јавни консултации и ревидирањето на постојните прописи функционираат во практиката.

3.1. РАМКА ЗА УЧЕСТВО НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ ВО ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ (ПРАВНИ И ТЕХНИЧКИ РЕШЕНИЈА)

Учеството на граѓаните во процесот на креирање јавни политики е гарантирано со Уставот на Република Македонија¹⁴, и е регулирано преку повеќе закони и други правни акти.

Во *Законот за организација и работа на органите на државната управа*¹⁵ се истакнати три методи за обезбедување на партиципативност на процесот¹⁶. Понатаму, во *Законот за Владата на Република Македонија*¹⁷ се дава можност Претседателот на Владата да покани, заради учество во расправа и давање мислења и предлози, претставници на здруженија на граѓани и фондации, установи и други правни лица¹⁸. Според *Деловникот за работа на Владата*¹⁹, Владата треба да соработува со засегнатите страни²⁰ за остварување на нивните права и интереси, да ги разгледува нивните предлози и иницијативи на седница и да донесува заклучоци врз основа на извештаите од работните тела на Владата и мислењата од надлежните министерства.

*Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017*²¹ вградува принципи содржани во Лисабонскиот договор и во други документи на Европската Унија и Советот на Европа, кои се однесуваат на граѓанските организации и учеството на граѓаните во демократските процеси.

*Методологијата за проценка на влијанието на регулативата*²² го посочува учеството на засегнатите страни како потребен механизам за дефинирање на регулативите, кој овозможува обезбедување на дополнителен инпут. Обврска за учество на засегнатите страни дефинирана вака, важи од самиот почеток на процесот, односно од донесувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија. Притоа, Методологијата ги содржи техниките на учество на засегнатите страни во процесот на донесување закони што

опфаќаат електронски консултации, како и фокусирани трибини, јавни расправи и работилници. Од суштинско значење е тоа што ПВР има задолжителен карактер, во согласност со Деловникот за работата на Владата на Република Македонија²³, т.е. сите предлог-законски решенија, со исклучок на оние што се предлагаат по итна постапка, задолжително треба да содржат и проценка на влијанието на регулативата.

Одлуката за образување работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската Унија²⁴, предвидува можност раководителот на работната група, за одредени специфични прашања, да вклучува претставници на деловниот и на граѓанскиот сектор, како и други стручни лица надвор од државната управа. Користејќи ја оваа можност, работната група за поглавјето правосудство и фундаментални права, а со поддршка од граѓанска организација²⁵, разработи деловник за работа, во кој се содржани и одредби за соработка со засегнатите страни (по пат на информирање, консултирање, вклучување во работата како надворешни членови и партнерство).

Уште еден документ со кој се одредуваат рамките за учество на засегнатите страни е и *Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапката за изготвување закони*²⁶ (за кои се изработува ПВР). Ова Упатство пропишува јавен увид на предлог-законот и на ПВР, предвидува точно утврдени рокови за консултации со засегнатите страни, како и јавни расправи за предлог-законите и за ПВР. Според Упатството, министерствата се обврзани на своите Интернет-страници и на Единствениот електронски регистар на прописи (ЕНЕР; www.ener.gov.mk) редовно да ги објавуваат верзиите на предлог-законите и пополнетите обрасци за ПВР, како и извештаите од спроведените консултации. Покрај ова, министерствата имаат обврска да објавуваат и: временски период во кој ќе се подготвуваат предлог-законите, информации за одговорното лице, адреса и електронска адреса за доставување коментари, рокови за консултација на засегнатите страни, како и начин за нивно вклучување²⁷.

Претставник на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) информираше дека тие следат дали сите потребни документи и информации се навремено објавени на електронските платформи и дали е оставено доволно време за консултации. Доколку тоа не е случај, државниот секретар на МИОА или министерот има овластување да укаже на недостатоците и да препорача точката да се симне од дневниот ред. МИОА, исто така, е надлежно да даде мислење по предлог-законите во врска со процесот на ПВР, пред тие да бидат доставени до Владата. Иако овој нов инструмент во рацете на МИОА, како координатор на процесот на ПВР²⁸, до извесна мера влијаел на подобрување на ситуацијата, сепак, според исказите на претставникот, практиката на укажување

на процедуралните недоследности (од страна на МИОА) за запазеноста на обврските од Упатството не значи и автоматско симнување од дневниот ред на седница на Владата на оние точки за кои не се спроведени мерките за соодветно учество на засегнатите страни во процесите на креирање на јавните политики.

Во насока на натамошно унапредување на соработката со граѓанскиот сектор, во 2011 година е донесен и *Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики*²⁹. Со овој документ се промовира улогата на Одделението за соработка со невладините организации³⁰ при Генералниот секретаријат како клучна организациска единица на Владата во соработката со граѓанските организации³¹. Со цел овозможување на транспарентен процес на информирање и на консултации со граѓанскиот сектор, Генералниот секретаријат развил посебна Интернет-страница (www.nvosorabotka.gov.mk). Секретаријатот, исто така, е надлежен да ја координира меѓуинституционалната мрежа, составена од номинирани лица од страна на сите министерства, за контакт и соработка со граѓанските организации³². Во согласност со Кодексот, Одделението за соработка со невладините организации се обврзува најдоцна до 30 дена од денот на објавувањето на известувањето (на горенаведената Интернет-страницата) за доставен предлог од страна на граѓанските организации да објави повратна информација од надлежното министерство и/или друг орган на државната управа за релевантноста и прифатливоста на доставениот предлог. Кодексот предвидува и јавен повик за придонес на граѓанскиот сектор во подготовка на програмата на Владата за секоја последователна година. Според информациите од Генералниот секретаријат, во подготовката на програмата на работа на Владата за 2012 и за 2013 година бројот на добиени предлози е исклучително низок. Интервјуираните претставници на граѓанскиот сектор како причина за тоа го посочија несоодветниот рок за доставување на предлозите (септември тековната година за предлози за наредната година), односно фактот дека граѓанскиот сектор во голема мера црпи податоци за конципирање на своите иницијативи од извештајот за напредокот на Европската комисија, кој се објавува во октомври.

Со цел да се овозможи поедноставен и подостапен начин граѓаните да коментираат и да сугерираат и, притоа, да влијаат во процесот на развој на јавните политики, е и создавањето на Интернет-страницата *e-demokratija.mk*³³. Најавувана уште со *Националната стратегија за развој на информатичко општество*³⁴ од 2005 година, конечно во февруари 2012 Интернет-страницата беше пуштена во употреба³⁵. Интересно е да се спомне дека МИОА свесно ја изоставило наставката .gov од Интернет-адресата e-demokratija.mk, со цел да ја истакне желбата на државните институции за воспоставување партнерски однос со засегнатите страни. На оваа Интернет-страница, покрај тоа што се поставуваат податоци за финални и за нацрт-стратешки документи, предлог-законски решенија, се овозможува и

форумска дебата и објавување блог-содржини од т.н. напредни корисници (т.е. здруженија и фондации, стопански комори, синдикати, фирми и други правни лица). Притоа, напредните корисници имаат целосна автономија да формираат блог, да креираат содржини и сами да ги водат дебатите, без да подлежат на одобрување од страна на администраторот³⁶.

За разлика од e-demokratija.mk, ЕНЕР-от повеќе е насочен кон обезбедување пристап до законите во нивната нацрт-верзија, придружени со ПВР документи, како и можност за давање коментари и предлози и објавување неофицијални пречистени текстови на законите. Сепак, за дел од интервјуираните претставници на граѓанските организации е збунувачко, посебно за пошироката јавност, истовременото постоењето на овие две електронски платформи со слична намена и функции.

3.2. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПОСТОЈНИТЕ МЕХАНИЗМИ

Добар дел од интервјуираните претставници на граѓанскиот сектор критикуваа дека постои недоволна контрола на почитувањето на предвидените механизми за обезбедување учество на засегнатите страни.

Иако е-алатките, како што беше опишано погоре, треба да влијаат врз транспарентноста на институциите и на ефикасноста на самиот процес, при интервјуата со граѓанските организации и фондации³⁷ се потенцира постоењето пропусти во процесот на учество на засегнатите страни, како од аспект на *непочитување на зацртаните рокови така и од аспект на неажурирање*. Предлогот на Закон за изменување на Законот за административните такси, Предлогот на Закон за изменување на Законот за даноците на имот, Предлогот на Закон за дополнување на Законот за даночна постапка и други³⁸ се само некои примери каде што биле воочени горенаведените пропусти. Граѓанските организации забележале и случаи каде што не се објавени предлог-законите на ЕНЕР и на e-demokratija.mk, или каде што не е ажурирана поделбата на „акти во подготовка“ и „усвоени“ (т.е. „затворени“ и „отворени“), со што се создава недоверба кај корисниците. Необјавувањето, пак, на сите верзии на предлог-законите особено го отежнува следењето на постапката за подготвување на регулативата. Исто така, забележени се случаи на *изостанување на каква било повратна информација*, каков што е примерот со Законот за енергетика, каде што претставник на граѓанска организација³⁹ преку ЕНЕР доставил коментари и заклучоци од направена анализа за кои никогаш не добил повратен одговор. Треба да се истакне и *неконзистентноста во објавите во категоријата прописи, како и во категоријата предложени прописи*. Типичен пример е што во овие категории

се јавуваат значителен дел пречистени текстови на закони во услови кога за тој тип прописи е предвидена посебна категорија⁴⁰. Дополнително, се појавуваат и грешки во самите објави од министерствата, како на пример, постоење тест-објави, кои не содржат никаков пропис⁴¹. Увидени се *недоследности и во документите што се објавени како придружни материјали*. На пример, во одредени извештаи за спроведени консултации со засегнатите страни, наведени се исклучиво консултации со државни органи или, пак, објавениот извештај содржи само повик за консултации⁴².

При интервјуата беа изнесени и низа технички недостатоци на веб-платформите⁴³. Имајќи предвид дека Македонија е земја-кандидат за членство во ЕУ, интервјуираните претставници на граѓанскиот сектор ја поддржуваат идејата дека механизмите за учество на засегнатите страни треба да се структурираат според поглавјата за преговори⁴⁴.

Во однос на *e-demokratija.mk*, според претставникот од МИОА, позитивно е што над 80% од регистрираните корисници активно го користат порталот, а дури 50% од нив секојдневно ги следат активностите на порталот и самоиницијативно даваат сугестии за неговото подобро функционирање. Сепак, при прегледот на сајтот се забележува дека бројот на регистрирани корисници е релативно мал, а постои и недоволна искористеност на можностите за коментирање и поставување форумски дебати – што би требало да биде и клучната додадена вредност на оваа страница.

Недоследности се јавуваат и при спроведување на обврските за консултации во рамките на ПВР, па дури и често не се почитува и самата обврска за спроведување на ПВР. Според добиените податоци од МИОА, доколку се споредат податоците за закони што го поминале процесот на ПВР, односно бил изработен извештај за ПВР, со вкупниот број закони за секој анализиран период, тогаш во вториот семестар на 2011 г. овој процент изнесува 41%, додека, пак, во првиот семестар на 2012 година овој процент изнесува 48%. Од оваа перспектива постои пораст од 7% на законите со вклучен извештај за ПВР, што го илустрира напредокот на планот на спроведување на процесот за ПВР по преземањето на овој процес од страна на МИОА. Сепак, треба да се истакне дека министерствата сè уште не се придржуваат целосно до обврската за спроведување на ПВР, ниту, пак, секогаш се користи можноста за симнување на некомплетните точки од дневниот ред на Генералниот колегиум или на Влада по укажувањата од МИОА за недостатоци во ПВР. Ова е особено важно ако се има предвид дека регулативата за ПВР предвидува учество на засегнатите страни уште во раните фази на процесот на развој на политики, т.е. уште при утврдувањето на потребите – а не дури откако предлог-законите ќе бидат изработени.

Во однос на *nvosorabotka.gov.mk*, досегашното искуство на користење, како и податоците добиени од спроведеното интервју во Генералниот секретаријат поврзани со јавниот повик за придонес на граѓанскиот сектор во подготовката на програмата на Владата за 2012 и за 2013, укажуваат исто така на несоодветна искористеност. Имено, по објавениот повик за придонес на граѓанскиот сектор во подготовката на програмата за работа на Владата за 2012 година на *nvosorabotka.gov.mk*, биле добиени вкупно 4, а за програмата за 2013 година, вкупно 5 предлози од граѓански организации. Изворот смета дека во 2011 г. проблемот лежи во недоволната публикуваност на јавниот повик⁴⁵. Меѓутоа, од страна на граѓанските организации како причина за малиот поднесок на вакви предлози беше наведена нетранспарентноста на институциите дали одреден предлог предложен од страна на засегнатите страни е прифатен од релевантното министерството или не е прифатен.

Шест од единаесет интервјуирани претставници на граѓанскиот сектор сметаат дека учеството на засегнатите страни кај нас е незадоволително и често вклучува еднонасочна комуникација, што создава ниска ефективност на процесот. Дополнително, дури и кога комуникацијата е двонасочна, таа, пред сè, се сведува на „давање готов документ за коментирање“, а многу ретки се случаите на директно учество во подготовката на документот – уште во фазата на утврдување на целите и на потребите, и во фазата на пишување нацрт. Самото формирање мешани работни групи, во кои се вклучени претставници на засегнатите страни, често е нетранспарентно, а често и по формирањето не се објавуваат информации за нивниот состав и за нивната работа⁴⁶. Според интервјуиран претставник на граѓанска организација, „учеството на засегнатите страни зависи од добрата волја на поединецот во државен орган што раководи со процесот на креирање на јавната политиката во една сфера, неговата свесност за потребата од обезбедување партиципативност, како и личното познавање на некој актер од граѓанскиот сектор во сферата“. Оттука, не нè изненадува ставот на пет од единаесет интервјуирани претставници на граѓанскиот сектор, кои велат дека директна комуникација со надлежните органи за одделни јавни политики е подобро решение во однос на користењето на некои од гореспоменатите централизиран платформи, како ЕНЕР, *e-demokratija.mk* и *nvosorabotka.gov.mk*.

3.3. ДИНАМИКА НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

Како илустрација за силната динамика на креирање политики може да се наведе фактот дека во април 2011 г. Собранието на Република Македонија има усвоено повеќе од 100 закони во период покус од две недели, од кои 93 закони на една седница⁴⁷.

Ваквата реалност не кореспондира со принципите на добро владеење и е во директна колизија со декларираниите заложби за консултација на сите засегнати страни при развојот на јавните политики. Соочени со притисокот за предлагање законски решенија во екстремно куси рокови, невозможно е државните органи да спроведат квалитетен процес за учество на засегнатите страни. Гледано од страната на граѓанските организации, не постои организација што би имала аналитички капацитет одеднаш да процесира таков обем на законодавна активност, да изврши консултации со групите чии интереси ги претставува и да формулира издржани мислења и препораки за запазување на тие интереси. Сето ова може да го спречи лицето одговорно за одредена проблематика да учествува во партиципативниот метод на креирање политики.

Дополнително, постои тенденција пречесто да се донесуваат законите по итна постапка. Според еден од интервјуираните претставници на граѓанскиот сектор, за најголем дел од законите итната постапка објективно не е потребна, а итноста се користи како изговор за да се прескокнат најголем дел од обврските за консултации и расправа за конкретната иницијатива.

Како последица на ваквото забрзано темпо на носење на легислатива, „Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2011“ го наведува зголемувањето на бројот на поништувања на ново законодавство од страна на Уставниот суд од 5% на близу 30% од случаите на оспорени закони.

Оттука, една од клучните препораки од извештајот на СИГМА е дека е подобро да се насочиме кон изготвување помал број добро конципирани закони⁴⁸ и политики, кои ќе им служат на граѓаните, отколку на голема продукција проследена со брзо темпо на донесување.

3.4. КАПАЦИТЕТ И ИНТЕРЕС НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ И НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ

При започнување на партиципативниот процес, нужно е да се земе предвид капацитетот на сите инволвирани страни. За механизмите на учество на засегнатите страни да дадат резултати потребно е државните органи да го разбираат концептот на учество, потребата за партиципативен развој на политиките и придобивките од тоа. При интервјуата со претставници на граѓанскиот сектор беше доведено во прашање постоењето на таквото разбирање.

Недостигот на административен, институционален и финансиски капацитет на државните институции да организираат квалитетен партиципативен процес може да доведе до сериозни проблеми при прецизното одредување на засегнатите

страни, при утврдувањето на нивните интереси, како и при нивното соодветно учество во процесот. Што се однесува до административниот капацитет, потребно е да се истакне важноста за континуираното засилување на знаењето и на вештините на државните службеници, особено на оние што раководат со работните тела за подготовка на различни видови регулативи. На пример, една од граѓанските организации посочи на перципираното ниско ниво на култура за користење на Интернет и современи технологии кај државните органи. Додека, пак, мнозинство од интервјуираните претставници на граѓанскиот сектор изразија мислење дека државните органи немаат систематски пристап и не вложуваат доволно напори во идентификувањето на клучните и на легитимните актери во конкретната сфера на јавната политика, кои би требало да бидат вклучени во овие процеси. Ова може да е резултат и на незадоволителната т.н. „институционална меморија“, која е битен фактор во продолжувањето на успешната соработката на државните органи со засегнатите страни во одредена област. Притоа, отежнувачки фактор е и тоа што регистрите на граѓански организации веќе не се одржуваат/објавуваат редовно⁴⁹. Земајќи го ова предвид, своевидно обединување на засегнатите страни и групирање по тематска или географска основа би било од голема важност и во голема мера би им помогнало на државните институции соодветно да го насочат партиципативниот процес на креирање политики⁵⁰. Ова како предизвик е забележано и во Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор⁵¹. Во однос на финансискиот капацитет, забележано е дека недостига одделување минимални финансиски средства од државните органи, потребни за солиден и посеопфатен консултативен процес⁵².

Примерот со незадоволителниот одзив на граѓанските организации на објавените повици за придонес на граѓанскиот сектор во подготовката на програмата на работа на Владата за 2012 и за 2013 година може да се поврзе и со недостигот на капацитети кај засегнатите страни. Според мислењето добиено од Генералниот секретаријат, причината за ниската партиципативност лежи во недоволната заинтересираност кај засегнатите страни⁵³.

Од МИОА, пак, ја истакнаа потребата од засилување на свесноста кај државните органи за значењето на консултативниот процес, како и важноста од јавна кампања и обука на граѓаните за користење на партиципативните механизми. Граѓанскиот сектор ја критикува незаинтересираноста на државните органи да објавуваат извештаи од спроведените консултации за политиките. Сепак, една од интервјуираните граѓанските организации подвлекува дека интересот и притисокот врз институциите од страна на граѓанскиот сектор за објавување извештаи за добиените коментари од засегнатите страни во голема мера изостанува, па оттука неможност значително да се влијае на ажурноста на институциите. Интервјуираните претставници на граѓанските организации

ја посочија неопходноста од подигнување на нивото на свеста, преку јавни кампањи, обуки и заеднички состаноци на оваа тема. Исто така, ја посочија и потребата да придонесат во градењето на партнерски однос со институциите, да ги информираат нив за својата работа и да ги вклучат во процесите на планирање и спроведување на своите проектни и програмски активности.

4. АЛТЕРНАТИВНИ РЕШЕНИЈА

Земајќи ги предвид причините за ниското ниво на учество на засегнатите страни во процесот на развој на јавни политики, пред сè недостатоците на правната рамка, несоодветната имплементација на постојните механизми, дополнето со бројни и сложени (е-) механизми за учество, забрзаното темпо на креирање политики, како и недоволниот капацитет и интерес на засегнатите страни, предложените алтернативни решенија се движат во насока на:

- ▶ измена на рамката за учество;
- ▶ обезбедување доследна примена и спроведување на постојните механизми;
- ▶ воведување разумна динамика за креирање на политиките; како и
- ▶ засилување на капацитетот на засегнатите страни и на државните органи.

За секое од овие алтернативни решенија во табелите 1 до 4 дадени се соодветни препораки. При проценката на алтернативните решенија, најмеродавни се следниве два критериуми:

- ▶ *Демократичност*. Во случајов може да се измери преку индикаторите за **отвореност** (годишен број објавени документи на e-demokratija.mk, годишен број објавени предлог-прописи на ЕНЕР, годишен број објавени прописи на ЕНЕР), **транспарентност** (годишен број објавени претходни верзии на предлог-закопи на ЕНЕР), и **учество** (број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата, годишен број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk, годишен број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk, годишен број прегледи на форумите на e-demokratija.mk)⁵⁴. За индикаторите дефинирани вака се определени вредности за сегашната состојба, а дадена е и проценка на влијанието што би ги имале алтернативните решенија врз промената на состојбата. Описните оценки се позитивно влијание (1 бод),

негативно (-1 бод) и неутрално (0 бодови), истите се дадени во табелите од 1 до 4. Повисоката вредност на бодовите означува поголемо влијание на алтернативното решение врз унапредување на демократичноста. Секое алтернативно решение може да биде бодувано со максимум 8, и минимум -8 бодови.

- ▶ *Спроведливост.* За секоја препорака во рамки на алтернативните решенија во табелата 5 е претставена проценка на влијанието на одредена категорија ризик и на веројатноста тој ризик да се појави. Оценките се дадени описно (мало, големо и средно влијание; мала, голема и средна веројатност), или прикажано во бодови: мало-мала=2, мало-средна и средно-голема=1, мало-голема и големо-мала=0, средно-средна=0, средно-голема и големо-средна=-1, големо-голема=-2⁵⁵. Повисоката вредност на бодовите означува поголема спроведливост на препораката. Во последниот ред од табелата 5 оценките се дадени со просечна вредност на ниво на алтернативно решение. Секоја препорака и секое алтернативно решение може да биде бодувано со максимум 8, и минимум -8 бодови.

Табела 1		Влијание врз индикаторите за демократичност на алтернативното решение 1	
причина 1		Недостатоци на рамката за учество (правни и технички решенија)	
алтернативно решение 1		Измена на рамката за учество	
препораки	1. Пропишување обврска за генералниот секретар или претседателот на Владата да симне точка од дневен ред по констатација од МИОА дека не се придржувале до Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапка за изготвување закони.		
	2. Воведување задолжителна ПВР за подзаконските акти, утврдување објективни критериуми за итност на предлог-законските решенија и спроведување на консултации од ограничен карактер и кај предлог-законите од итен карактер.		
	3. Продолжување на рокот за доставување предлози по повикот до граѓанскиот сектор за придонес во подготвувањето на програма за работа на Владата до 15 ноември.		
	4. Централизирање на електронските платформи (интегрирање на ЕНЕР и e-demokratija.mk)		
индикатори за демократичност	сегашна состојба	влијание на промена на состојбата	
отвореност	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени документи на e-demokratija.mk: 83 - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: 271 во 2012 - год. број објавени прописи на ЕНЕР: 169 во 2012 	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени документи на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: позитивно (1) - год. број објавени прописи на ЕНЕР: неутрално (0) 	
транспарентност	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени претходни верзии на предлог-закони на ЕНЕР: 0 во 2012 	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени претходни верзии на предлог-закони на ЕНЕР: позитивно (1) 	
учество	<ul style="list-style-type: none"> - број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: 5 во 2012 - год. број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: 131 - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: 50 - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: 305535 	<ul style="list-style-type: none"> - број на предлози од граѓанскиот сектор за програма за работа на Владата: позитивно (1) - год. број коментари и идеи на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број прегледи на форуми на e-demokratija.mk: позитивно (1) 	
вкупно по алтернативно решение			7

Табела 2	
Влијание врз индикаторите за демократичност на алтернативното решение 2	
Несоодветна имплементација на постојните механизми	
Обезбедување доследна примена и спроведување	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Проактивен пристап на функционерите и на раководните државни службеници за поттикнување на задолжителното објавување на сите верзии на предлог-законите и ПВР на ЕНЕР и на сајтовите на министерствата, почитување на роковите за учество на засегнатите страни и обврската за давање повратни информации до засегнатите страни и воведување државен мониторинг на придружувањето до овие обврски. 2. Практикување на можноста за симнување од дневен ред на владините седници на предлог-закони за кои не е извршена ПВР или таа е некомплетна. 3. Практикување на вклучување на претставници на засегнатите страни во раните фази на процесот на креирање политики и формулирање нови регулаторни предлози и објавување список со контакти на номинирани лица од министерствата за соработка со граѓанските организации. 4. Проактивен пристап на државните органи во идентификување и комуникација со засегнатите страни, како и воведување регистри на организации заинтересирани за одредена област. 5. Техничко унапредување на веб-платформите (структурирање на e-demokratija.mk и на ЕНЕР според поглавјата за преговори со ЕУ; воведување одговорни лица за ажурирање на поставените документи на веб-платформите; воведување можност за автоматско известување за новопоставен документ од одредена област на веб-платформите, како и можност за засегнатите страни да оставаат поопширни и подетални коментари на ЕНЕР; линкување до тековни собранишки расправи за документите објавени на веб-платформите).
препораки	
индикатори за демократичност	сегашна состојба
отвореност	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени документи на e-demokratija.mk: 83 - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: 271 во 2012 - год. број објавени прописи на ЕНЕР: 169 во 2012
транспарентност	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени претходни верзии на предлог-закони на ЕНЕР: 0 во 2012
учество	<ul style="list-style-type: none"> - број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: 5 во 2012 - год. број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: 131 - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: 50 - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: 305535
вкупно по алтернативно решение	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени документи на e-demokratija.mk: неутрално (0) - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: позитивно (1) - год. број објавени прописи на ЕНЕР: неутрално (0) - год. број објавени претходни верзии на предлог-закони на ЕНЕР: позитивно (1) - број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: позитивно (1) - број на коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: позитивно (1)
	6

Табела 3 Влијание врз индикаторите за демократичност на алтернативното решение 3		
Забрзано темпо на креирање политики		
Воведување разумна динамика на креирање на политиките		
алтернативно решение 3	1. Димензионирање на годишната програма за работа на Владата и на НПАА со согласност со капацитетите на државните органи за партиципативно креирање на политиките.	
препораки		
индикатори за демократичност	сегашна состојба	влијание на промена на состојбата
отвореност	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени документи на e-demokratija.mk: 83 - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: 271 во 2012 - год. број објавени прописи на ЕНЕР: 169 во 2012 	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени документи на e-demokratija.mk: неутрално (0) - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: неутрално (0) - год. број објавени прописи на ЕНЕР: неутрално (0)
транспарентност	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени претходни верзии на предлог-закопи на ЕНЕР: 0 во 2012 	<ul style="list-style-type: none"> - год. број објавени претходни верзии на предлог-закопи на ЕНЕР: позитивно (1)
учество	<ul style="list-style-type: none"> - број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: 5 во 2012 - год. број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: 131 - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: 50 - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: 305535 	<ul style="list-style-type: none"> - број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: позитивно (1) - год. број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: неутрално (0) - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: неутрално (0) - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: неутрално (0)
вкупно по алтернативно решение		2

Табела 4		
Влијание врз индикаторите за демократичност на алтернативното решение 4		
Недоволен капацитет и интерес на засегнатите страни и на државните органи		
Засилување на капацитетот и интересот на засегнатите страни и на државните органи		
препораки	1. Градење на капацитетите преку континуирани обуки, јавни кампањи и информативни активности за запознавање на различните категории на засегнати страни и на државните органи со механизмите за партиципативно креирање политики, нивните можности и значењето на учеството на засегнатите страни.	
	2. Развивање мрежи на засегнати страни според тематска основа или според поглавјата за преговори за членство во ЕУ, како и регистри на засегнати страни, кои се заинтересирани за одредени области.	
	3. Воспоставување советодавно тело за унапредување на соработката, дијалогот и поттикнување на развојот на партнерството меѓу граѓанскиот сектор и државните органи.	
	4. Одделување на минимално потребните финансиски средства од страна на државните органи за примена на партиципативните механизми.	
индикатори за демократичност	сегашна состојба	влијание на промена на состојбата
отвореност	- год. број објавени документи на e-demokratija.mk: 83 - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: 271 во 2012 - год. број објавени прописи на ЕНЕР: 169 во 2012	- год. број објавени документи на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број објавени предлог-прописи на ЕНЕР: позитивно (1) - год. број објавени прописи на ЕНЕР: неутрално (0)
транспарентност	- год. број објавени претходни верзии на предлог-закопи на ЕНЕР: 0 во 2012	- год. број објавени претходни верзии на предлог-закопи на ЕНЕР: позитивно (1)
учество	- број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: 5 во 2012 - год. број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: 131 - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: 50 - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: 305535	- број на предлози од граѓанскиот сектор во подготвувањето на програма за работа на Владата: позитивно (1) - год. број коментари и идеи дадени на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број новорегистрирани корисници со коментари и идеи на e-demokratija.mk: позитивно (1) - год. број прегледи на форумите на e-demokratija.mk: позитивно (1)
вкупно по алтернативно решение		7

Табела 5		Спроведливост на алтернативните решенија (повеќе бодови означуваат поголема спроведливост)												
Алтернативно решение	Измена на рамката за учество	Обезбедување доследна примена и спроведување				Воведување разумна динамика на креирање на политиките				Засилување на капацитетот и на интересот на засегнатите страни и на државните органи				
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Влијание врз препораката / Веројатност за појавување на ризикот (збирна оценка)														
препораки		1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4
Ризици за спроведливоста	финансиски пречки	мало/ мала (2)	големо/ средна (-1)	мало/ голема (2)	средно/ голема (-1)	средно/ средна (0)	мало/ мала (2)	средно/ мала (1)	мало/ средна (1)	големо/ средна (-1)	мало/ мала (2)	средно/ голема (-1)	средно/ голема (-1)	големо/ голема (-2)
	законски пречки	средно/ голема (-1)	средно/ голема (-1)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)
	отпор кон промени	големо/ голема (-2)	големо/ голема (-2)	мало/ мала (2)	средно/ средна (0)	големо/ голема (-2)	големо/ голема (-2)	големо/ голема (-2)	големо/ голема (-2)	големо/ голема (0)	средно/ средна (0)	големо/ голема (-2)	средно/ голема (-1)	големо/ голема (-2)
	недоволни знаења и вештини	мало/ мала (2)	средно/ голема (-1)	мало/ мала (2)	мало/ мала (2)	средно/ средна (0)	мало/ мала (2)	големо/ голема (-2)	големо/ голема (-2)	големо/ голема (-2)	мало/ мала (2)	средно/ голема (-1)	средно/ голема (-1)	средно/ мала (1)
	просечно по препорака	1	-5	8	3	0	4	-1	-1	3	1	-2	-1	-2
просечно по алтернативно решение	1,75												1	-1,5

5. ЗАКЛУЧОК

Врз основа на табелите 1 до 5, во табелата 6 се изведени следниве збирни оценки по алтернативните решенија и соодветни препораки, каде што повисоката вредност упатува на поголема пожелност на алтернативното решение (и од аспект на државните органи, и од аспект на засегнатите страни). Притоа, едно решение може да биде проценето со максимум 16 бода, и минимум -16 бода. Забележлива е пожелноста на алтернативното решение 1, како и алтернативното решение 2.

Табела 6	Збирна оценка на алтернативните решенија		
критериуми	демократичност	спроведливост	вкупно
алтернативни решенија			
Измена на рамката за учество (правни и технички решенија)	7	1,75	8,75
Обезбедување доследна примена и спроведување	6	1	7
Воведување разумна динамика на креирање на политиките	2	1	3
Засилување на капацитетот и на интересот на засегнатите страни и на државните органи	6	-1,5	4,5

ЕНДНОТИ

- 1 Focus on Citizens: Public Engagement for better Policy and Services, OECD, 2009.
- 2 Извештај на Програмата за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето за Република Македонија за 2012 година, страници 3 и 4, англиска верзија.
- 3 Дефиницијата за засегнати страни е во согласност со член 2, став 1 од Упатство за начинот на постапување во работата на Министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапките за изготвување на закони, Сл. весник на РМ бр. 150/2011. Земајќи ја предвид целта на истражувањето, бизнис-заедницата е исклучена како една од засегнатите страни вклучени во дефиницијата од Упатството.
- 4 Член 5 од Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политики, „Сл. весник на РМ бр. 99/2011“, и глава 4 точка 1 од Кодекс на добри практики за граѓанското учество во процесот на донесување одлуки усвоен на конференцијата на ИНГО на Советот на Европа, 2009.
- 5 Документи на Владата на Република Македонија, постојни анализи, разни видови истражувања, наоди од проекти.
- 6 Focus on Citizens: Public Engagement for better Policy and Services, OECD, 2009.
- 7 Дефиницијата е на авторите.
- 8 Адаптирано од E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future, Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting in July 2006, United Nations, 2007, стр. 36, и eGovernment Economics Project (eGEP): Measurement Framework Final Version, European Commission, 2006, стр. 3, 10, 13-15, 18.
- 9 Извештај за напредок на Република Македонија за 2011 година, страница 17, англиска верзија.
- 10 Извештај за напредок на Република Македонија за 2011 година, страница 11, англиска верзија и Извештај за напредок на Република Македонија за 2012 година, страница 9, англиска верзија.
- 11 Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската Заедница, главно финансиран од Европската Заедница.
- 12 Извештај на Програмата за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето за Република Македонија за 2012 година, страници 3 и 4, англиска верзија.
- 13 Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012.
- 14 Устав на Република Македонија, член 2 и 20.
- 15 „Сл. весник на РМ“, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011.
- 16 Членот 10 гласи: Органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност обезбедуваат консултации со граѓаните преку: 1) јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на зако-

ните и други прописи; 2) организирање јавни трибини и 3) прибавување мислење од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и слично.

- 17 „Сл. весник на РМ“, бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010 и 51/2011.
- 18 Законот за Владата на Република Македонија, член 22
- 19 Деловник за работа на Владата на Република Македонија, член 136 и 137.
- 20 Јавните претпријатија, јавните установи, јавните служби, политичките партии, трговските друштва, здруженијата на граѓани и фондации.
- 21 Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012-2017, http://www.nvosorobotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf (посетено на 21.12.2012). Имено, самата Стратегија е подготвена со учество на граѓански организации.
- 22 „Сл. весник на РМ“ бр. 66/2009.
- 23 Член 65, Деловник за работа на Владата на РМ, пречистен текст, „Сл. весник на РМ“ бр. 36/2008.
- 24 „Сл. весник на РМ“ бр. 137/2009; член 10.
- 25 Асоцијацијата за развојни иницијативи – Зенит.
- 26 „Сл. весник на РМ“ бр. 150/2011.
- 27 ЕНЕР-от претставува техничко решение за постигнување транспарентност на процесот на развој на политики преку објавување на предлог-законите уште во фазата на подготовка.
- 28 Оваа улога МИОА ја презеде на крајот на 2011 година.
- 29 „Сл. весник на РМ“ бр. 99/2011.
- 30 Членот 10 од Кодексот упатува на Генералниот секретаријат – организациска единица за соработка со граѓанските организации.
- 31 Според претставникот на Генералниот секретаријат, во подготовката на Кодексот следени се примерите на добри практики за граѓанско учество во процес на донесување одлуки на Советот на Европа од 2009 година и искуство од Хрватска. Во 2013 г. Генералниот секретаријат во соработка со граѓански организации ќе изврши проценка на спроведувањето на Кодексот и ќе изготви препораки за негово унапредување.
- 32 И покрај постоењето на оваа мрежа на претставници, нејзиниот состав и информациите за контакт не се објавени во периодот на спроведувањето на ова истражување.
- 33 Во согласност со Програмата за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2011–2015 година и Националната стратегија за е-Влада 2010-2012, Министерството за информатичко општество и администрација е носител на овој проект.
- 34 Достапна на Интернет-страницата http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_i_Akcionen_Plan.pdf (посетена на 17.12.2012)
- 35 Според претставникот на МИОА, при воведувањето на страницата земена е предвид препораката за создавање на онлајн-алатки за пристап до информации и за консултации, донесена во 2009 година од страна на Одборот на министри на Советот

- на Европа; Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy).
- 36 Посебен тим (работна група), кој брои 6 члена, редовно ја информира Владата преку министерот за информатичко општество и администрација за мониторингот, следењето, постојаноста и квалитетот на учеството на засегнатите страни преку оваа платформа. На почетокот информирањето се одвивало на двонеделна основа, а денес се врши квартално.
 - 37 Интервју со претставници на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) и Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ).
 - 38 Предлогот на Закон за адвокатски маркички, предлогот на Закон за администрација, предлогот на Закон за изменување и дополнување на Законот за следење на комуникациите.
 - 39 Интервју со тинк тенк Аналитика.
 - 40 На пример, Закон за меморијалните споменици и спомен-обележјата – неофицијален пречистен текст објавен на 20.9.2012; Закон за заштита на населението од заразни болести – пречистен текст објавен на 17.7.2012; Закон за санитарната и здравствената инспекција – пречистен текст објавен на 16.7.2012.
 - 41 На пример, објавен е пропис насловен како „predlog“, објавен на 21.09.2010 година од Министерството за култура, при што како сектор што го регулира прописот е впишана „животна средина“, додека како област е наведена „сообраќај, складирање и врски“; или, пак, пропис насловен како „SSSS“ од Министерството за здравство, објавен на 21.9.2010 година, а како сектор што го регулира прописот е наведена „животна средина“.
 - 42 На пример, Извештајот за спроведени консултации со засегнати страни за донесување на Предлог-законот за измена и дополнување на Законот за надзор на пазарот објавен на 10.10.2012 и Извештај за спроведени консултации за Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на природата, објавен на 22.10.2012.
 - 43 Отсуство на автоматско известување за новопоставен документ, ограничување на должината на коментарите кај ЕНЕР и неможност за оставање коментар преку прикачување на документ, отсуство на линкови до тековните собраниски расправи за документите објавени на веб-платформите.
 - 44 Во моментот e-demokratija.mk и ЕНЕР не се категоризирани според поглавјата за преговори со ЕУ.
 - 45 Во 2012 г. повикот, покрај на nvsorabotka.gov.mk, бил објавен и на Интернет-страницата на проектот за Техничка поддршка за граѓанските организации ТАКСО и проследен преку нивната база на електронски адреси до 1600 организации, како и до 300 засегнати страни што аплицирале за проекти преку Владата на Република Македонија.
 - 46 Д-р Наташа Габер-Дамјановска, Учеството на засегнатите страни во процесот на донесување на одлуки и закони во РМ, Европски центар за непрофитно право, 2008, стр. 60.

- 47 Извештај на Програмата за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето за Република Македонија за 2011 година, страница 11, англиска верзија.
- 48 Извештај на Програмата за поддршка за подобрување на владеењето и управувањето за Република Македонија за 2012 година, англиска верзија.
- 49 Цивикус – Индекс на граѓанското општество, Аналитички извештај за Македонија „Долг пат до поголем граѓански ангажман“, МЦМС, 2011, стр. 29.
- 50 Забележителен е недостигот од постојани или ад хок структури (на пример, советодавни тела или сојузи) преку кои би се обединиле ресурсите на засегнатите страни во насока на засилување на капацитетите и би се постигнале заеднички ставови, кои би биле презентирани на државните органи.
- 51 Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, (2012-2017), стр. 46.
- 52 Цивикус – Индекс на граѓанското општество, „Долг пат до поголем граѓански ангажман“ – Резиме и препораки за идни политики за граѓанското општество, МЦМС, 2011, стр. 15.
- 53 При комуникација со други државни органи надвор од ова истражување, на авторите им е посочен и недоволниот капацитет за вршење анализа, формулирање и артикулирање на ставови од страна на граѓанските организации и бизнис-секторот.
- 54 Адаптирано од E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future, Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting in July 2006, United Nations, 2007, стр. 36, и eGovernment Economics Project (eGEP): Measurement Framework Final Version, European Commission, 2006, стр. 3, 10, 13-15, 18.
- 55 Тргуваме од тоа дека демократичноста и спроведливоста имаат подеднаква важност, т.е. може да донесат ист максимален број бодови, односно ист минимален број бодови. Оттука, секоја од четирите категории на ризик по спроведливоста може да донесе максимум 2 бода, т.е. минимум -2 бода

БИБЛИОГРАФИЈА

Примарни извори на информации:

Спроведени интервјуа со државни органи со надлежности во регулирање на учеството на засегнатите страни во процесот на креирање политики, засегнати страни – пред сè, граѓански организации и фондации, како и академски институции и тоа:

► Влада на Република Македонија

- претставник на Генералниот секретаријат – Сектор за анализа на политики и координација и претставник на Одделението за соработка со невладини организации;
- претставник на Министерството за информатичко општество и администрација и консултант на проектот „Зајакнат регулаторен процес во Македонија“.

► Собрание на Република Македонија

- претставник на Секторот за поддршка на Националниот совет за евроинтеграции¹.

► Високообразовни институции

- професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје;
- професор на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје;
- асистент на Факултетот за јавна администрација и политички науки при Универзитет на Југоисточна Европа во Тетово.

► Граѓански организации и фондации (вклучително и проекти имплементирани од нив)

- претставници на Македонски центар за меѓународна соработка;
- претставник на Центарот за регионални истражувања и соработка „Студиорум“;
- претставник на Фондацијата Отворено општество – Македонија;
- претставник на Центарот за истражување и креирање на политики;
- претставник на Институтот за демократија „Социетас Цивилис“;
- претставник на проектот „Поддршка за реформите во јавната администрација“;
- претставник на Тинк тенк Аналитика;
- претставник на проектот „Техничка поддршка за граѓанските организации“ (ТАКСО).

¹ На почетокот истражувањето требаше да ги опфати и механизмите на законодавната власт за учество на засегнатите страни во развојот на јавните политики; со цел да се обезбеди доволно ниво на деталност, без притоа да се надмине должината што е препорачлива за еден документ за унапредување на јавните политики, подоцна беше одлучено истражувањето да се сосредоточи на механизмите на извршната власт.

Секундарни извори на информации:

- Assessment Report for Macedonia 2011, "Support for Improvement in Governance and Management", 2011;
- Assessment Report for Macedonia 2012, "Support for Improvement in Governance and Management", 2012;
- Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy –Making, OECD, 2008;
- eGovernment Economics Project (eGEP): Measurement Framework Final Version, European Commission, 2006;
- E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future, Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting in July 2006, United Nations, 2007;
- E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future, Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting in July 2006, United Nations, 2007;
- Focus on Citizens: Public Engagement for better Policy and Services, OECD, 2009;
- Macedonia 2011 Progress Report, SEC(2011) 1203 final, European Commission, 2011;
- Macedonia 2012 Progress Report, SWD(2012) 332 final, European Commission, 2012;
- Macintosh, A. (2006) 'eParticipation in Policy-making: the research and the challenges'. In P.Cunningham & M. Cunningham (Eds.); Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications and Case Studies; IOS press, ISBN 1-58603-682-3, pp.364-369.;
- Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy), Council of Europe, 2009;
- Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012;
- Strengthening the role of RIA in the policy-making process in Macedonia, Analytica, 2010;
- United Nations e-Government Survey 2008: From e-Government to Connected Governance, United Nations, 2008;
- United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People, United Nations, 2012;
- Акциски план за Отворено владино партнерство за Македонија, Министерство за информатичко општество и администрација на РМ, 2012;
- Деловник за работа на Владата на РМ, „Сл. весник на РМ“ бр. 38/2001, 98/2002, 9/2003, 47/2003, 64/2003, 67/2003, 51/2006, 5/2007, 15/2007, 26/2007, 30/2007, 58/2007, 105/2007, 116/2007, 129/2007, 157/2007, 29/2008, 51/2008, 86/2008, 114/2008, 42/2009, 62/2009, 141/2009, 162/2009, 40/2010, 83/2010, 166/2010, 172/2010, 95/2011, 151/2011 и 170/2011;
- Закон за Владата на Република Македонија, „Сл. весник на РМ“ бр. 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010 и 51/2011;

- Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Сл. весник на РМ“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011;
- Јасмина Брезовска, Неда Корунска Аврамовска, Данче Даниловска-Бајдевска (уредници), Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување на проценка на влијанието на регулативата во 2010, Фондација Институт отворено општество – Македонија, 2011;
- Кодекс на добри практики за граѓанското учество во процесот на донесување одлуки усвоен на конференцијата на ИНГО на Советот на Европа, Совет на Европа, 2009;
- Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање на политики, „Сл. весник на РМ“ бр. 99/2011;
- Методологија за проценка на влијанието на регулативата, „Сл. весник на РМ“ бр. 66/2009;
- Национална стратегија за е-вклучување (2011-2014), http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-vklucuvanje.pdf (посетена на 5.10.2012);
- Национална стратегија за е-Влада 2010–2012, http://mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Strategija_za_e-Vlada-05.03.2010.pdf (посетена на 5.10.2012);
- Одлука за образување на работни групи за подготовка на Националната програма за усвојување на правото на Европската унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори за членство во Европската унија, „Сл. весник на РМ“ бр. 137/2009;
- Презентација на д-р Дијана Шимич од Универзитетот во Загреб на е-Democracy конференцијата одржана во Охрид, 2011 година на тема: „Неопходни чекори за имплементација на еДемократија“, <http://www.slideshare.net/dsimic/necessary-steps-for-implementing-edemocracy-solutions>;
- Прирачник за учество на јавноста во процесот на донесување на одлуки, ОБСЕ, 2010;
- Програмата за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2011–2015 година, <http://vlada.mk/node/139> (посетена на 21.12.2012);
- Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2012–2017, http://www.nvosorabotka.gov.mk/dmdocuments/Strategija_za_sorabotka_na_Vladata_so_graganskiot_sektor2012-2017.pdf (посетена на 21.12.2012);
- Упатство за начинот на постапување во работата на Министерствата за вклучување на засегнатите страни во постапките за изготвување на закони, „Сл. весник на РМ“ бр. 150/2011;
- Устав на Република Македонија;
- Цивикус – Индекс на граѓанското општество, Аналитички извештај за Македонија „Долг пат до поголем граѓански ангажман“, МЦМС, 2011;
- Цивикус – Индекс на граѓанското општество, „Долг пат до поголем граѓански ангажман“ – Резиме и препораки за идни политики за граѓанското општество, МЦМС, 2011.